

Netzpolitik - ein unmögliches Unterfangen für den Staat?

Hirsch, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hirsch, S. (2002). Netzpolitik - ein unmögliches Unterfangen für den Staat? *SWS-Rundschau*, 42(2), 209-228. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-165712>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Netzpolitik – Ein unmögliches Unterfangen für den Staat?¹

Stefan Hirsch (Brüssel)

Das Internet stellt mit seinen Charakteristika Konvergenz und Transnationalität ein Regulierungsproblem für den Staat auf inhaltlicher Ebene dar. Es fehlen altbewährte Legitimationsgrundlagen für die inhaltliche Regulierung der Medienmärkte. Dieser Beitrag versucht anhand der Analyse des schwedischen Regulierungsmodells auf der Basis medienökonomischer Theorien zu zeigen, wie Inhalte des Internets reguliert werden sollten. Der Vergleich des Internets mit den klassischen Medien (Presse und Rundfunk) zeigt, dass eine Abkehr von traditionellen Regulierungsschemata unausweichlich ist.

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Ulrich Saxer definiert Medien als komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen (Saxer 1996, 20). Sie sind demnach nicht nur Geräte, Maschinen oder Apparaturen, also Infrastruktur, sondern auch soziale Institutionen, welche bestimmte Funktionen und Leistungen erfüllen. An dieser Stelle sind vor allem die Sozialisations- und die Informationsfunktion zu nennen. Burkart subsumiert unter der Informationsfunktion das Herstellen von Öffentlichkeit, die Artikulationsfunktion, die politische Sozialisations- bzw. Bildungsfunktion und die Kritik- und Kontrollfunktion (Burkart 1995, 351). Die Betrachtung der Medien als kulturelle und politische Institutionen führte zwar in Demokratien zur verfassungsrechtlich garantierten Presse- und Rundfunkfreiheit, aber auch zu verschiedensten Ausprägungsformen der inhaltlichen Regulierung durch den Staat. Um der Informationsfunktion gerecht zu werden, muss ein Mediensystem beispielsweise überall und für alle Mitglieder der Gesellschaft zugänglich sein. Es muss darüber hinaus vielfältig sein und die Vielfalt der gesellschaftlichen Meinungen zum Ausdruck kommen lassen. Aus einer historisch-analytischen Betrachtung haben sich drei unterschiedliche Inhaltsregulierungsmodelle für die drei Mediensektoren Presse, Rundfunk und Telekommunikation herausgebildet. Der Telekommunikationssektor ist am wenigsten inhaltlich reguliert, während die Inhaltsregulierung beim Rundfunk stark ausgeprägt ist. Am Pressesektor überlässt der Staat die inhaltliche Regulierung den Selbstregulierungsmechanismen der Industrie (Latzer 1997, 175). Diese in der Vergangenheit funktionierende Trennung in drei verschiedene Regulierungsmodelle erweist sich im Zeitalter des Internets als nicht länger ausreichend. Das Internet stellt wegen seines globalen Charakters und der Vielzahl von Diensten, welche

¹ Der vorliegende Beitrag ist die Zusammenfassung der Diplomarbeit „Netzpolitik – Die Inhaltsregulierung des Internet im Vergleich mit Rundfunk und Presse am Beispiel von Schweden“. Die Arbeit wurde im Juni 2001 am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Wien eingereicht. Mein Dank gilt dem „Svenska Institutet“ (SI) für das zur Verfügung gestellte Forschungsstipendium an der Universität Karlstad, Schweden.

Charakteristika der traditionellen Medien aufweisen, ein Regulierungsproblem dar. Die Konvergenz des Mediensystems, dessen bestes Beispiel das Internet darstellt, verändert die Legitimationsgrundlagen für die Regulierung der Medienmärkte. Konvergenz bedeutet die Verschmelzung der Grenzen von Printmedien, Rundfunk und Telekommunikation (Latzer 1997, 175). Latzer identifiziert im Rahmen einer historisch-analytischen Betrachtung zwei Stufen der Konvergenz (Latzer/ Just 2000, 395-396):

- die Konvergenz der Telekommunikation mit der Informatik (=Telematik);
- die Konvergenz der elektronischen Massenmedien mit der Telematik (=Mediamatik);

Ein wichtiger Indikator des zweiten Konvergenzschrittes ist die Digitalisierung des Telekommunikations- und des Mediensektors, die eine gemeinsame technische Basis bietet. Diese gemeinsame technische Basis ermöglicht sektorübergreifende Kombinationen, Vermischung der Inhalte sowie die Aufteilung von Kanälen und technischer Ausrüstung (Latzer/ Just 2000, 396). Beispiele dafür sind Online-Zeitungen im Internet oder Home-Shopping beim digitalen Fernsehen (Kauf einer Ware über das Fernsehgerät mittels Bestellung per Fernbedienung).

Wie soll der Staat seine Zielsetzungen für Regulierung im Internetbereich durchsetzen? Soll das Internet in ein traditionelles Regulierungsmodell gepresst werden? Sollen die drei bisher üblichen Regulierungsmodelle parallel zueinander angewendet werden oder muss eine totale Abkehr von den drei klassischen Modellen stattfinden? Die Beantwortung dieser Fragen ist nicht nur aus medienpolitischer Sicht, sondern auch für die eCommerce-Industrie von Bedeutung, für die rechtliche Unsicherheit ein erheblicher Nachteil ist. Die eCommerce-Industrie umfasst alle Unternehmen, die im Bereich eCommerce (elektronischer Handel) tätig sind. eCommerce beschreibt geschäftliche Transaktionen zwischen Unternehmen (Business-to-Business oder B-2-B eCommerce) oder Unternehmen und KonsumentInnen (Business-to-Consumer oder B-2-C eCommerce), die zumindest teilweise über das Internet abgewickelt werden (Latzer 2000, 63).

Der vorliegende Beitrag ist eine Zusammenfassung meiner Diplomarbeit an der Universität Wien aus dem Jahr 2001 (Hirsch 2001). In dieser Arbeit wurde versucht, die oben erwähnten Fragen zur Netzpolitik, d.h. die Regulierungspolitik auf inhaltlicher Ebene für das Internet, anhand der Analyse der Inhaltsregulierung der traditionellen Medien und des Internets in Schweden zu beantworten. Dieses Land wurde ausgewählt, weil man es ohne Zweifel zur Internet- und Telekommunikationselite Europas zählen kann. Ende des Jahres 1999 nutzten beispielsweise 44 von 100 EinwohnerInnen in Schweden regelmäßig das Internet (Österreich 23 von 100). Schweden lag damit an der Spitze innerhalb der EU (ESIS Knowledge Base 2000). Gemäß dem EU-ROSTAT Jahrbuch 2001 kommen in Schweden 45,2 Personal Computer auf 100 EinwohnerInnen (EU-Durchschnitt 24,8). Schweden ist auch in dieser Kategorie innerhalb der EU führend (EUROSTAT 2002, 38).

1.2 Methode

Für die Konzeption der vorliegenden Untersuchung war folgende forschungsleitende Frage wichtig:

- Wie begegnet der Staat Schweden der Regulierungsproblematik des Internets?

Der Untersuchungsansatz ist der qualitativen Forschung zuzuordnen. Diese bot sich an, da die Daten, welche in der qualitativen Forschung erhoben werden, auch die Subjektivität der Untersuchten berücksichtigen, die bei der quantitativen Methodologie nur die Möglichkeit haben, auf vorab und ohne ihre Mitwirkung gestellte Fragen zu reagieren (Lamnek 1995, 97). Die Methode meiner Arbeit folgt der analytischen Induktion: Die Untersuchung verlässt dabei die Ebene der reinen Deskription, indem problemzentrierte Interviews mit Personen, die nicht nach den Kriterien der Repräsentativität ausgewählt wurden, die Erklärungskraft der Daten erhöhen (Lamnek 1995, 201). Diese Interviews wurden dann Gesichtspunkten aus der Literatur gegenübergestellt, um so den medienökonomischen Ansätzen Fundament zu verleihen. Das theoretische Grundgebäude der Studie bezieht sich auf verschiedene Ansätze der Medienökonomie zur Medienregulierung. In diesem Zusammenhang werden vor allem das neoklassische Erklärungsgebäude der ökonomischen Theorie für staatliche Regulierung, das im Marktversagen begründet ist, und die Theorie der Politischen Ökonomie erläutert, welche Interdependenzen zwischen Politik und Wirtschaft berücksichtigt. Die Hypothesen wurden nicht wie in der quantitativen Forschung vor Untersuchungsbeginn formuliert, sondern im Laufe der Studie entwickelt.

1.3 Gliederung

Es folgt eine Beschreibung der medienökonomischen Ansätze zur Regulierung der Medien. Auf Basis der dargestellten Theorien lassen sich dann Inhaltsregulierung und Selbstregulierung aus medienökonomischer Sicht definieren. Abschließend werden die aufgestellten Hypothesen anhand der Untersuchungsergebnisse auf ihre Bewährung überprüft.

2. Die normative Theorie der Regulierung

In der normativen Theorie der staatlichen Regulierung dient die Regulierung von wirtschaftlichen Märkten allein dem öffentlichen Interesse. Die staatlichen Eingriffe sollen Wohlfahrtsverluste vermeiden bzw. verringern. Der Ressourcenknappheit versuchen die Wirtschaftssubjekte durch Arbeitsteilung zu begegnen. Die arbeitsteilige Produktion erzeugt Abhängigkeit unter den einzelnen Wirtschaftssubjekten. Diese Abhängigkeit ruft Ordnungs-, Allokations- und Verteilungsfragen hervor. Während sich Ordnungsfragen auf das Regelsystem beziehen, das dem wirtschaftlichen Handeln zugrunde gelegt werden soll, meint Allokation die richtige Verwendung der Ressourcen und die Verteilung der erzielten Ergebnisse des Wirtschaftens. Die Allokation der Ressourcen am Mediensektor beschreibt Picard² anhand von vier Gruppen, die Ressourcen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse benötigen. Medieneigner sind an der Erhaltung ihres Unternehmens und ihres Vermögens interessiert. Sie haben großes Interesse am Wachstum der Firma. RezipientInnen wünschen wiederum qualitativ hochwertige Medienprodukte zu geringen Kosten bzw. möglichst bequemen Konsum. Werbetreibende

2 Robert G. Picard gilt als typischer Vertreter der neoklassischen oder normativen Medienökonomie.

wollen zu möglichst geringen Kosten Zugang zu den für ihren Bereich relevanten RezipientInnen. Angestellte wollen für ihre Arbeitsleistung gut kompensiert, fair und gleichberechtigt behandelt werden, schätzen angenehme Arbeitsbedingungen und „psychische Belohnungen“, wie etwa Lob und Anerkennung (Picard 1989, 9-10).

Da die Ressourcen zur Befriedigung der genannten Bedürfnisse knapp sind, ist eine Befriedigung aller Bedürfnisse nicht möglich. Daher müssen Entscheidungen zwischen den Bedürfnissen und den verfügbaren Ressourcen getroffen werden. Diese Verteilung der Ressourcen nennt man Allokation (Picard 1989, 9-10). Um Wohlfahrtsverluste zu verringern bzw. zu vermeiden, gilt es nun die bestmögliche Allokation der im Vergleich zu den Bedürfnissen knappen Ressourcen zu erreichen – und zwar über ein Modell der vollkommenen Konkurrenz oder des vollkommenen Wettbewerbs.

Die Marktform der vollkommenen Konkurrenz ist jedoch gerade am Mediensektor Utopie. Die meisten Medien agieren entweder im Rahmen eines Oligopols (Fernseher und Radiostationen) oder einer monopolistischen Konkurrenz (Kino- und Magazinindustrie). Monopolistische Konkurrenz meint, dass die beiden extremen Marktformen, das Monopol und das Polypol, zusammentreffen. Viele AnbieterInnen offerieren ein Produkt, das zwar weitgehend homogen ist (was bedeutet, dass ein Polypol vorliegt), aber jeder und jede AnbieterIn in irgendeiner Form heterogenisiert hat. Dies bedeutet, dass es sich aus Sicht der VerbraucherInnen in mindestens einer Eigenschaft von allen anderen weitgehend identischen Produkten unterscheidet. Jeder und jede AnbieterIn ist dann mit Blick auf diese Produkteigenschaft MonopolistIn (Kiefer 2001, 89). Laut Kiefer spielen Heterogenisierungsstrategien (z.B. Differenzierung der Produkte durch Verpackung, Werbung und PR) im Bereich der Medien eine große und wachsende Rolle (Kiefer 2001, 83). Keine Medienindustrie agiert im Rahmen eines perfekten Wettbewerbes, in dem der Preis allein vom Markt bestimmt wird (Picard 1989, 75-76). Die Marktunvollkommenheit am Mediensektor lässt sich durch die hohen Fixkosten, bzw. *economies of scale* und *economies of scope* erklären (Grisold 1994, 56). *Economies of scale* beschreiben sinkende Durchschnittskosten durch Produktionsausweitung. *Economies of scope* sind Vorteile, die durch gemeinsame Produktion oder Vertrieb von Gütern oder Dienstleistungen entstehen. Diese *economies of scale* und *scope* können durch Zusammenschlüsse am Mediensektor besonders erreicht werden, da dieser Sektor spezielle technische und organisatorische Produktionsbedingungen aufweist (Grisold 1994, 63-64). Es entsteht ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, der sich in Form von Regulierung niederschlägt.

2.1 Marktversagen

Marktversagen ist definiert als Abweichung des Ergebnisses marktmäßiger Koordination von einem optimalen, aus dem Modell der vollkommenen Konkurrenz abgeleiteten Ergebnis (Müller 1995, 39; siehe auch Ledyard 1992, 326). Im Fall des Kommunikationssektors betrifft dies vor allem natürliche Monopole, öffentliche Güter und Externalitäten (Latzer 1997, 24). Bei Medieninhalten sind auch die mangelnde Qualitätstransparenz, meritokratische Güter und der Missbrauch von Information zu nennen (in Anlehnung an Heinrich 1994, 101-102). Mangelnde Qualitätstransparenz der Me-

dien bezieht sich auf die fehlende Kenntnis der Qualität von Medienprodukten. Vor dem Kauf und vor dem Konsum kann die Qualität von Medienprodukten nicht beurteilt werden (Heinrich 1999, 39; Kiefer 2001, 156). Die Qualität der Produktion von journalistischen Aussagen kann generell auch während des oder nach dem Konsum nicht objektiv bestimmt werden (Heinrich 1994, 38). Meritorische Güter sind Güter, die von den KonsumentInnen in einem Ausmaß konsumiert werden, das nicht dem Ausmaß entspricht, das die politischen Entscheidungsträger oder andere Instanzen für wünschenswert halten (Heinrich 1994, 38). Ein vermehrter Konsum dieser Güter soll durch staatliche Regulierung erreicht werden (z.B. Halbierung des Steuersatzes für die Umsätze von Büchern).

Von einem natürlichen Monopol spricht die ökonomische Theorie dann, wenn die Gesamtproduktion eines ökonomischen Guts am kostengünstigsten von einem einzigen Unternehmen bereitgestellt wird (Kiefer 2001, 20). Klassische Bereiche natürlicher Monopole sind Post oder Bahn.

Externalitäten oder externe Effekte sind Abhängigkeitsbeziehungen zwischen ökonomischen Aktivitäten verschiedener Wirtschaftssubjekte, die sich nicht über die marktmäßige Koordination ergeben und somit von den Beteiligten nicht in ihre Kosten-Nutzen-Rechnungen einbezogen werden. Externe Effekte sind also Wirkungen auf unbeteiligte Dritte, die von den VerursacherInnen nicht berücksichtigt werden (Heinrich 1994, 38). Wenn es externe Effekte gibt, kann die Marktproduktion die optimale Allokation nicht gewährleisten, weil die Drittwirkungen eben nicht in die Kosten-Nutzen-Kalküle der ProduzentInnen eingehen (Heinrich 1994, 27). Man unterscheidet zwischen negativen und positiven Externalitäten. Negative Externalitäten sind Auswirkungen negativer Art von ökonomischen Aktivitäten auf unbeteiligte Dritte (Kiefer 2001, 81). Beispiel: Umweltverschmutzung durch ein Unternehmen. Da niemand Privateigentum an Luft und Wasser hat, werden den VerursacherInnen die entstandenen Schäden nicht in Rechnung gestellt (Heinrich 1999, 26). Ein Beispiel für einen positiven externen Effekt ist die Produktion von sauberer Luft durch den Waldbesitzer. Die Produktion sauberer Luft wird hier nicht entgolten (Heinrich 1999, 27). Externalitäten sind für die vorliegende Arbeit wichtig, da sie beispielsweise auch die Effekte des Inhaltes von Massenmedien auf die Gesellschaft, insbesondere auch auf soziale und politische Werte wie Kommunikationsfreiheit und Schutz der Privatsphäre umfassen. Diese „informational externalities“ dienen u.a. der Rechtfertigung von Zensur, von Datenschutzbestimmungen, von öffentlich-rechtlichem Fernsehen und Quotenregelungen zum Schutz der nationalen Kulturen und Identitäten (Latzer 1997, 25). Als weitere Beispiele für von Massenmedien produzierte externe Effekte können etwa gelten: Auswirkungen der Wirtschaftsberichterstattung auf Börsenkurse und Rohstoffpreise sowie die Folgen der politischen Berichterstattung auf PolitikerInnenkarrieren, politische Entscheidungen und Wahlverhalten (Steininger 2000, 183). Es existieren aber auch positive Externalitäten. Diese werden vom Staat durch Regulierung gezielt modelliert. Beispiel: Quotenregelungen im Rundfunk für den Erhalt der kulturellen Vielfalt.

Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten Gütern durch zwei Merkmale: die Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips und den nicht-rivalisierenden Kon-

sum. Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips bedeutet, dass keine Eigentumsrechte zur exklusiven Nutzung des Guts erworben werden können. Potenzielle KonsumentInnen können nicht von der Nutzung des Guts ausgeschlossen werden. Nicht-rivalisierender Konsum meint, dass die Versorgung zusätzlicher NachfragerInnen mit dem Gut keine zusätzlichen Produktionskosten verursacht, und dass die Kosten unabhängig vom Konsum sind. Das Gut kann von vielen Personen gleichzeitig konsumiert werden, ohne dass der Konsum einer Person jenen anderer Personen beschränkt. Ein Beispiel für ein öffentliches Gut ist das terrestrische Fernsehen, wobei nicht nur das Produkt, sondern auch dessen Zustellung ein solches ist (Latzer 1997, 24). Bei terrestrischer Übertragung (wie bei Satellitenübertragung) besteht uneingeschränkte Nicht-Rivalität im Konsum. Die Nutzung durch eine oder einen RezipientIn beschränkt nicht die Nutzungsmöglichkeiten anderer. Der Ausschluss von Nicht-ZahlerInnen ist möglich, aber sehr schwierig, da SchwarzempfängerInnen nämlich schwer aufzuspüren sind (Heinrich 1999, 28). Die übertragenen Inhalte sind ebenso öffentliche Güter. Ausschließbarkeit kann durch die Schwierigkeiten, Eigentumsrechte an Informationen zu definieren und durchzusetzen, nur teilweise verwirklicht werden. Medieninhalte sind ebenfalls durch Nicht-Rivalität im Konsum gekennzeichnet, da sie sich nicht verbrauchen, wenn sie jeweils weitere Personen nutzen (Heinrich 1999, 28; Kiefer 2001, 146). Die Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität sind in der Diskussion über Inhaltsregulierung von erheblicher Bedeutung, da dadurch Medieninhalte theoretisch alle Menschen, auch Kinder und Jugendliche, erreichen können.

3. Die positive Theorie der Regulierung

Menschen bilden Klassen und Gruppen, die unterschiedliche Interessen, Wünsche oder Ideen haben. Sie bekräftigen ihre Vorstellungen daher in diversen Interessengruppen, Lobbies, Kartellen, Verbänden oder politischen Parteien (Acocella 1998, 203–204). Damit entstehen Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, welche der in Kapitel 2 beschriebene normative Ansatz nicht berücksichtigt. Die Politische Ökonomie beschreibt die Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft. Ein Konzept der Politischen Ökonomie ist jenes der „Interest Group-Theory“ (oder „Capture-Theory“). Diese Theorie weist auf die Existenz von Interessengruppen hin, welche den staatlichen Regulierungsautoritäten politische Handlungen aufoktroyieren. Die staatliche Regulierung erfolgt praktisch im Spannungsfeld der Verfolgung von öffentlichen und privaten Interessen. Die „Interest Group-Theory“ ist besonders im Hinblick auf eine optimale Regulierung des Internets von Bedeutung. Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit eine solche Regulierungsinstitution von der Industrie vereinnahmt wird.

4. Inhaltsregulierung

Heinrich definiert Regulierung als Beeinflussung des Verhaltens von privaten Unternehmen, die in der Regel das Ziel hat, Marktversagen zu vermeiden (Heinrich 1994, 39). Picard sieht Regulierung als Typ staatlicher Intervention. Er unterteilt staatliche

Intervention in 1) technische Regulierung, 2) Regulierung der Marktstruktur und 3) Verhaltensregulierung. Die Verhaltensregulierung hat nach Picard die Kontrolle negativer Externalitäten zur Aufgabe (Picard 1989, 97–98). Im Sinne der Einteilung von Picard ist Inhaltsregulierung daher der Verhaltensregulierung zuzuordnen, da Medieninhalte externe Effekte (z.B. Fernsehgewalt in Kinderprogrammen) hervorrufen können (siehe Kapitel 2.1). Da jedoch am Internetsektor durch die Problematik der Regulierung (Konvergenz, transnationale Struktur des Netzes) ebenso nicht-staatliche Interventionen eine bedeutende Rolle spielen, ist aus medienökonomischer Sicht Inhaltsregulierung folgendermaßen zu definieren:

Inhaltsregulierung ist eine staatliche oder nicht-staatliche Intervention, welche die Auswirkungen negativer Externalitäten von angebotenen Inhalten eindämmt oder positive Externalitäten schafft, indem sie vorschreibt, welche Inhalte angeboten werden dürfen oder müssen.

4.1 Formen von Inhaltsregulierung

Hinsichtlich pornographischer Inhalte gibt es wissenschaftliche Studien, die besagen, dass Pornographie und Sex in den Medien Gedanken, Ideen, Standpunkte und das Verhalten von jugendlichen RezipientInnen beeinflussen, vor allem, wenn deren Neugierde in Bezug auf Sex groß ist (Wartella u.a. 2000, 141ff.). In Zusammenhang mit Darstellungen von Gewalttaten oder pornographischen Inhalten im Internet haben noch sehr wenige Untersuchungen die Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche zum Gegenstand. Laut einer vom U.S. Kongress finanzierten Studie stießen 20% jener 10-17-Jährigen, die das Internet regelmäßig nutzten, in den Vereinigten Staaten schon auf Inhalte im Internet, die Aufforderungen zu sexueller Aktivität enthielten. Ein Viertel dieser Jugendlichen gab an, durch das Rezipieren der Inhalte verwirrt und ängstlich geworden zu sein (Finkelhor/ Mitchell/ Wolak 2000, 9). Um Kinder und Jugendliche vor den negativen Externalitäten von Inhalten traditioneller Medien zu schützen, existiert *Zensur von Pornographie und Gewalt*. Das Verbot pornographischer und gewaltverherrlichender Darstellungen soll nicht die einzelnen KonsumentInnen vor psychischen Schäden bewahren, sondern der Gesellschaft die Folgekosten solcher Darstellungen ersparen (Heinrich 1994, 100). Es stellt sich die Frage, ob die Eindämmung negativer Externalitäten durch Verbote auch bei Internetinhalten wünschenswert bzw. technisch möglich ist.

Um kulturelle Vielfalt oder Identität zu bewahren oder zu gewährleisten, gibt es in einigen Ländern *Quotenregelungen*, die z.B. vorschreiben, dass Programminhalte in einer bestimmten Sprache ausgestrahlt werden müssen. Durch die Rezeption von Programmgütern mit kulturellen Inhalten fördern die RezipientInnen ihre gesellschaftliche Integration. Von der Rezeption profitieren demnach auch Nicht-RezipientInnen. Diese externen Vorteile erhöhen den gesellschaftlichen Nutzen eines Programmguts über den direkten Nutzen der RezipientInnen hinaus (Pethig 1997, 39). Konsumiert eine Kärntner Slowenin ein slowenischsprachiges Programmgut, wird nicht nur ihr Wunsch nach Unterhaltung oder Information befriedigt, sondern auch ihre Fähigkeit verbessert, Slowenisch zu sprechen. Dies fördert die Kommunikation

in slowenischer Sprache mit Freunden und Verwandten. Deren Wortschatz erweitert sich wiederum durch die verstärkte Anwendung der slowenischen Sprache usw. Die Sprache Slowenisch bleibt folglich als Kulturgut innerhalb der Gesellschaft erhalten. Es ist auch festzuhalten, dass das Interesse an kulturell vielfältigen Programminhalten mit der Zahl der RezipientInnen steigt. Die Kommunikation in einer Gruppe über das rezipierte Programmgut ist umso befriedigender, je mehr Personen daran teilnehmen, die den Programminhalt rezipiert haben. Auch Nicht-RezipientInnen werden in der Folge motiviert, z.B. fernzusehen, um mitreden zu können. Phänomene dieser Art werden in der Ökonomie Netzwerkexternalitäten genannt (Pethig 1997, 40). Dies bedeutet, dass der Wert des Guts mit zunehmender Verbreitung tendenziell steigt.

Gesundheit, VerbraucherInnen- und Jugendschutz, oder Schutz der Umwelt sind wichtige Motive für *Werbeverbote*. Diese internalisieren nun die negativen externen Effekte, welche sich aus der Werbewirkung auf Dritte ergeben. Es werden die gesamtgesellschaftlichen Folgekosten von Wirkungen externer Effekte minimiert. Ein derartiger Markteingriff ist jedoch nicht nur wegen der externen Effekte erforderlich. Alkohol oder Tabak gelten aus ökonomischer Sicht als demeritorische Güter. Das sind Güter, die in einem geringen Ausmaß konsumiert werden sollen, weil es politische Entscheidungsträger oder andere Instanzen für wünschenswert halten (Heinrich 1999, 41–42). Durch Markteingriffe soll der Konsum reduziert werden.

Auch Datenschutzgesetze, die den *Schutz der Privatsphäre* gewährleisten sollen, zählen zur Inhaltsregulierung. Diese sind wichtig, da der Missbrauch von privaten, geschützten Daten eine negative Externalität darstellen würde. Die illegale Weitergabe von geschützten Daten an Dritte kann z.B. negative finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen nach sich ziehen. Man denke in dieser Hinsicht an die Weitergabe von Kreditkartennummern bei geschäftlichen Transaktionen über das Telefon oder das Internet (B-2-C eCommerce) (siehe Tabelle 1).

5. Selbstregulierung

War in der Vergangenheit die Selbstregulierung lediglich im Printbereich wichtig, so spielt sie aufgrund der Regulierungsproblematik im Mediamatiksektor eine immer größere Rolle. In Zusammenhang mit Inhaltsregulierung³ ist Selbstregulierung folgendermaßen zu definieren:

Selbstregulierung beschreibt nicht-staatliche Interventionen oder Aktivitäten, welche die Auswirkungen negativer Externalitäten von angebotenen Inhalten eindämmen oder positive Externalitäten schaffen.

Selbstregulierung ist eine Form von Inhaltsregulierung, die lediglich nicht-staatliche Eingriffe in den Mediamatikmarkt umfasst, um Marktversagen auszugleichen. Dazu gehören auch alle nicht-staatlichen Aktivitäten, die negative Externalitäten in-

³ Selbstregulierung gibt es nicht nur im Bereich Inhaltsregulierung, sondern auch in anderen Regulierungsbereichen. Ein Beispiel hierfür ist in der Wettbewerbspolitik die Domainnamen-Verwaltung im Internet durch die ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers).

Tabelle 1: Formen der Inhaltsregulierung und ihre Zielsetzungen

Inhaltsregulierung	Zielsetzung	Externalität
Zensur von Gewalt und Pornographie	Schutz von Kindern und Jugendlichen	Negativ
Quotenregelung	Kulturelle Vielfalt, Bewahrung von Kulturgütern	Positiv
Werbeverbote, Werbebeschränkungen	Bewahrung des Objektivitätscharakters, Jugendschutz, Gesundheit, Umweltschutz	Negativ
Datenschutzrecht	Schutz der Privatsphäre des Individuums	Negativ
Urheberrecht	Schutz des geistigen Eigentums	Negativ
Strafrecht	Schutz des Individuums, des Eigentums und des Staates	Negativ

Negativ: Die Inhaltsregulierung dient zur Eindämmung negativer Externalitäten.

Positiv: Die Inhaltsregulierung dient zur Schaffung positiver Externalitäten.

ternalisieren (z.B. Internet-Hotlines⁴ als Instrument zur Regulierung illegaler Internetinhalte). Im Bereich der Inhaltsregulierung zählen folgende nicht-staatliche Interventionen oder Aktivitäten zur Selbstregulierung: Verhaltenskodizes, Qualitätskennzeichen, Aufklärung und Sensibilisierung, Hotlinedienste, technologische Bewertungssysteme sowie Beratungsstellen. Diese Interventionen oder Aktivitäten werden jedoch nicht nur von der Industrie unbeeinflusst vom Staat erzeugt⁵, sondern in vielen Fällen vom Staat selbst initiiert. Diese Art der Selbstregulierung, die vom Staat ausgeht, nennt Hoffmann-Riem „hoheitlich regulierte Selbstregulierung“ (Hoffmann-Riem/Schulz/ Held 2000, 50–51). Der Staat greift in die Selbstregulierung durch Rahmensezung, Strukturvorgaben, Anreizprogramme, Bildung und Förderung von Akteuren sowie durch Moderation und Supervision ein (ebd., 51). Die „hoheitlich regulierte Selbstregulierung“ kann bis zu deren gesetzlicher Vorschreibung gehen.⁶ Ein hervorragendes Beispiel dafür ist Australien. Der im Juni 1999 verabschiedete Broadcasting

4 Internet-Hotlines gewähren NutzerInnen die Möglichkeit, auf problematische Internetinhalte zu reagieren, indem sie auf einer WWW-Seite in ein vorgegebenes Formular den Fundort von ihnen zweifelhaft erscheinenden Inhalten eingeben können (z.B. bei <http://www.fsm.de/bes/form/index.html>). Die Meldungen werden von den Hotlines bearbeitet und bewertet. Bei illegalen Inhalten wird die Meldung an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Einen Überblick über Internet-Hotlines bietet Marchill/ Rewer (2001).

5 Hoffmann-Riem nennt diese Art der Selbstregulierung „reine Selbstregulierung“. Sie ist gekennzeichnet durch die unbeeinflusste Verständigung der Akteure über ihr Handeln im Hinblick auf die in Rede stehenden Ziele, dazu: Hoffmann-Riem/ Schulz/ Held (2000), 50.

6 Ann-Katrin Agebäck vom Rat für Mediengewalt des schwedischen Kulturministeriums nannte diese Art der Selbstregulierung „Co-Regulierung“ (Interview mit Ann-Katrin Agebäck und Jan Christofferson vom Rat für Mediengewalt, 19. Oktober 2000).

Services Amendmend Act⁷ verpflichtete die australische Internetindustrie dazu, Verhaltenskodizes zu entwickeln (BSAA, Art. 5, Division 1 §52). Es stellt sich aus medienökonomischer Sicht die Frage, inwiefern Selbstregulierung als mehr oder weniger starke Verlagerung der Regulierungssouveränität auf die Industrie ausreicht, um die ökonomischen Regulierungsziele zu erfüllen.

6. Hypothesen und Ergebnisse der Untersuchung

Die nachstehenden Hypothesen wurden nicht vorab formuliert, sondern im Laufe der Untersuchung aufgestellt (siehe Kapitel 1.2). Alle drei Hypothesen wurden anhand der Analyseergebnisse zur Inhaltsregulierung der traditionellen Medien und des Internets in Schweden auf ihre Bewährung überprüft.

Hypothese 1: Regulierungsschemata traditioneller Medien lassen sich nicht auf das Internet anwenden.

Hypothese 2: In der Regulierungspraxis von Internetinhalten vollzieht sich ein Trend weg von der staatlich kontrollierten Regulierung hin zur Selbstregulierung.

Hypothese 3: Die Verantwortung für illegale Inhalte im Internet ist weniger klar definiert als bei Rundfunk und Presse.

6.1 Hypothese 1 – Regulierungsschemata traditioneller Medien lassen sich nicht auf das Internet anwenden

Der Rundfunk in Schweden wird vom Staat am „ownership sector“ aufgrund des Auftretens von zwei Formen des Marktversagens reguliert. Die vermittelten Medieninhalte haben Auswirkungen auf die sozialen und politischen Wertvorstellungen der KonsumentInnen, da sie externe Effekte hervorrufen, welche die optimale Ressourcenallokation gefährden. Um die Produktion von externen Effekten besser kontrollieren zu können, beschränkt sich die Medienproduktion auf ein Unternehmen. Der Direktor der schwedischen Rundfunkkommission sieht darüber hinaus die Beschränkung der Medienproduktion auf ein Unternehmen durch die Knappheit der Frequenzen gerechtfertigt:⁸

„It is the shortage of frequencies which makes the state justify the regulation, because it has so much impact on society. By the impact of the medium I mean the fact that broadcasting gets to your home. It is a mass medium that has a lot of power. This is basically the reason to regulate against matters such as violence.“

Die zweite Art des Marktversagens, die einen Grund zur Regulierung darstellt, betrifft das öffentliche Gut. Das Fernsehen erreicht eine große Zahl von Menschen, weil es den Charakter eines öffentlichen Gutes hat, welches von der Nicht-Rivalität im Kon-

7 Der Broadcasting Services Amendmend Act (BSAA) ist im Internet zu finden unter: www.ozemail.com/~mbaker/amended.html.

8 „Die Knappheit der Frequenzen gibt dem Staat eine Rechtfertigung für Regulierung, weil diese so großen Einfluss auf die Gesellschaft hat. Mit diesem Einfluss des Mediums meine ich die Tatsache, dass die Rundfunkübertragung direkt nach Hause erfolgt. Rundfunk ist ein Massenmedium mit viel Macht. Das ist einfach der Grund, den Rundfunk in Bezug auf Angelegenheiten wie Gewalt zu regulieren.“ Interview mit Greger Lindberg, Direktor der schwedischen Rundfunkkommission, 20. Oktober 2000.

sum und der Nicht-Ausschließbarkeit der KonsumentInnen geprägt ist. Aus diesen beiden Gründen gibt es strikte inhaltliche Regulierungen in einem speziellen Mediengesetz (Radio- und Fernsehgesetz), wie z.B. Zensur von Gewalt und Pornographie, Quotenregelungen und Werbeverbote bzw. Werbebeschränkungen.⁹

Laut Heinrich gibt es beim terrestrischen Fernsehen keine Knappheit an Frequenzen. Terrestrische Frequenzen können für unterschiedliche Zwecke und in unterschiedlicher Anzahl genutzt werden (Heinrich 1999, 198). Die Begründung öffentlich regulierten Fernsehens durch das Knappheitsargument ist daher falsch. Auch beim Internet gibt es derzeit keine Knappheit der Vertriebskapazität. Es bestehen andere technische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die sich vor allem in niedrigeren ökonomischen Eintrittsbarrieren und in einer flexibleren Verbreitung manifestieren. Durch die mittels der Internetdienste technisch mögliche Interaktion verändert sich die traditionelle „einseitige“ Massenkommunikation in Richtung einer sozialen Kommunikation. Aus ökonomischer Sicht begünstigt die Möglichkeit der Interaktion den Zugang zum Markt der Informationen. Wegen des leichteren Marktzugangs gibt es viele SenderInnen und EmpfängerInnen, damit fällt also das Argument knapper Frequenzen weg, das häufig als Grund für eine verstärkte behördliche Rundfunkregulierung mit Qualitätsüberwachung angegeben werden. Daher sind keine zusätzlichen inhaltlichen Restriktionen für das Internet notwendig.

Beim Internet bestehen bis zur tatsächlichen Rezeption größere technische Barrieren als beim Fernsehen, dessen Programminhalte direkt ins Wohnzimmer transportiert werden und das lediglich die Option des Kanalwechsels bietet. Jene Internetdienste, die Fernsehen oder Radio anbieten, sind individuell, autonom und interaktiv gestaltete Abrufangebote mit „stückweiser“ Verbreitung von Informationen. Der Rundfunk ist hingegen von der Verbreitung zeitlich planmäßig ablaufender Gesamtprogramme geprägt – die Auswahlmöglichkeit der KonsumentInnen beschränkt sich im Wesentlichen auf das Ein- und Ausschalten des Programms. Für das Fernsehen gilt Nicht-Ausschließbarkeit im Konsum. Beim Internet schließen einerseits die technische Barriere und die weniger starke gesellschaftliche Verbreitung Personen vom Konsum aus; andererseits halten technische Möglichkeiten Menschen vom Konsum fern. Die Ausschließbarkeit vom Konsum kann im Gegensatz zum terrestrischen Fernsehen bei Internetinhalten ohne Probleme bewerkstelligt werden (z.B. Möglichkeit des Zugangs zu bestimmten Online-Pressearchiven nur bei vorhergehender Registrierung). Obwohl bei Internetinhalten – wie beim Rundfunk – Nicht-Rivalität im Konsum besteht, überwiegt meiner Meinung nach das Argument der Ausschließbarkeit im Konsum.¹⁰ Das Internet ist daher kein öffentliches Gut.

Durch die Verschmelzung von Charakteristika traditioneller Medien (z.B. Online-Zeitungen, Internetfernsehen) und den globalen Charakter des Internets ist die Inhaltsregulierung der herkömmlichen Medien nicht auf das Internet übertragbar. Bisher

9 Interview mit Greger Lindberg, Direktor der schwedischen Rundfunkkommission, 20. Oktober 2000.

10 Im Gegensatz zu Kiefer, die betont, dass Medien mittels Ausschließbarkeit durch Verschlüsselung nicht zu einem privaten Gut werden (Kiefer 2001, 146).

konnten die Tatbestände und Schutzvorschriften auf abgrenzbare Kommunikationsformen in traditionellen Medien zugeschnitten werden. Im Internet vermengen sich individuelle Kommunikation, Gruppen- und Massenkommunikation miteinander, so dass die eigentliche Kommunikationsform nicht mehr genau identifiziert werden kann. Die Tatbestandsmerkmale herkömmlicher Medien lassen sich nicht auf die neuen Medien anwenden, verlieren daher zusehends an Bedeutung. Die Interaktivität als Merkmal des Internets stellt z.B. im Hinblick auf die Anwendbarkeit der beiden schwedischen Verfassungsgesetze, Yttrandefrihetsgrundlagen (Informationsfreiheitsgesetz)¹¹ und Tryckfrihetsförordning (Druckfreiheitsverordnung)¹², ein Problem dar. Beide Gesetze betreffen SenderInnen, die einseitig Informationen an einen/e RezipientIn oder mehrere RezipientInnen übermitteln. Sie sind nicht für Medien gedacht, die Interaktivität als Merkmal haben können. Trotzdem werden beide Gesetze auf Radio- oder Fernsehübertragungen im Internet angewendet.

Regelungen zum Ausstrahlungszeitpunkt von Programmen mit bestimmten Inhalten (z.B. Werbung) sind auf das Internet nicht anwendbar. In der virtuellen Welt des Internets hat der Faktor Zeit aufgrund der Transnationalität und der damit verbundenen Vermengung der Zeitzonen keine Bedeutung mehr.

Es schafft wenige Probleme, Inhaltsregulierung in herkömmlichen Medien (z.B. im Rundfunk) durchzusetzen. Rechtswidrige Inhalte im Rundfunk können aufgrund ihrer technischen Verbreitungsweise in der Regel leicht von der schwedischen Rundfunkkommission identifiziert werden, da die staatliche Regulierungsbehörde derartige Inhalte unmittelbar registrieren kann. Illegale Inhalte im Internet sind hingegen Bestandteil einer derart großen Informationsmenge, dass sie bzw. ihre UrheberInnen nicht mehr ohne weiteres zu identifizieren sind.

Tabelle 2: Charakter des Internets im Vergleich mit dem Rundfunk

Internet	Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk
Alle Kommunikationsformen	Massenkommunikation
Vielzahl an AkteurInnen	Wenige AkteurInnen
Weltweite Verbreitung von Inhalten	Nationale Verbreitung
Große Informationsmenge	Überschaubare Informationsmenge

Hypothese 1 ist bestätigt, da aus oben genannten Gründen Regulierungsschemata traditioneller Medien nicht auf das Internet anwendbar sind. Das Internet kennt weder knappe Frequenzen noch ist es ein öffentliches Gut. Obwohl auch Internetinhalte negative Externalitäten verursachen können (z.B. Webseite mit gewalttätigem Inhalt), ist

¹¹ Elektronische Medien, wie Fernsehen, Radio, Video und Film, jedoch nicht explizit Internet, sind seit 1996 durch dieses Gesetz im Verfassungsrang vor staatlicher Zensur geschützt.

¹² Dieses Gesetz regelt die verfassungsrechtliche Verankerung der Pressefreiheit.

es durch den in Tabelle 2 dargestellten Charakter des Internets nicht möglich, die Medienproduktion auf einen Anbieter zu verlagern. Inhaltsregulierungen am Rundfunksektor fehlt somit grundsätzlich die Legitimation, um auf das Internet übertragen werden zu können. Wegen des Charakters dieses Mediums gibt es viele Probleme, inhaltliche Regulierungen traditioneller Medien auf das Internet anzuwenden. Die Rechtsdurchsetzung ist mangelhaft, es gibt Rechtsunsicherheiten und illegale Inhalte können zuwenig kontrolliert werden.

6.2 Hypothese 2 – In der Regulierungspraxis von Internetinhalten vollzieht sich ein Trend weg von der staatlich kontrollierten Regulierung hin zur Selbstregulierung

Innerhalb der reinen und hoheitlich regulierten Selbstregulierung sind ethische und ökonomische Selbstregulierung zu unterscheiden: Beide sind nicht voneinander zu trennen, es gibt jedoch dafür eine unterschiedliche Motivation bei den MarktakteurInnen. Die Internetindustrie Schwedens ist durchaus an der Schaffung von Verhaltenskodizes interessiert, welche die Interessen der KonsumentInnen bei geschäftlichen Transaktionen im elektronischen Handel wahren (ökonomische Selbstregulierung). Andererseits ist die Industrie wenig motiviert, Minderheiten, beispielsweise Kinder und Jugendliche, durch Selbstregulierung zu schützen (ethische Selbstregulierung), da sich für die meisten Unternehmen daraus kein wirtschaftlicher Nutzen ziehen lasse bzw. dadurch wirtschaftlicher Schaden entstehen könnte.¹³ Weil die schwedische Regierung jedoch erkannte, dass die Konvergenz und Transnationalität des Internets die staatliche Souveränität zur Wahrung des Minderheitenschutzes einschränkt, versucht sie die Internetindustrie zu überzeugen, in ethische Selbstregulierung zu investieren.¹⁴ Schweden beschränkt sich derzeit darauf, die Struktur für eine ethische Selbstregulierung zu schaffen. Selbstregulierung bei der Industrie soll staatlicherseits einerseits mit Anreizprogrammen, andererseits mit der Bildung und Förderung von AkteurInnen, etwa durch den Rat für Mediengewalt, durchgesetzt werden.

Auch auf europäischer Ebene herrscht Konsens unter den Mitgliedsländern, dass Kinder und Jugendliche vor schädlichen Inhalten im Internet durch Selbstregulierungsmaßnahmen geschützt werden müssen (Bericht Expertenseminar 2001, 4). Obwohl die bisher praktizierte Selbstregulierung den Schutz von Minderheiten noch nicht im gewünschten Maße verwirklicht, lassen entsprechende staatliche Initiativen einen Trend weg von der staatlich kontrollierten Regulierung hin zur hoheitlich regulierten Selbstregulierung erwarten. Im Bereich ökonomischer Selbstregulierung ist dieser Trend eindeutig ersichtlich. Für die MarktakteurInnen treten konkrete Eigeninteressen in den Vordergrund. Diese veranlassen sie, sich selbst öffentlich zur Einhaltung inhaltlicher Standards und zu einer Verwendung personenbezogener Daten zu verpflichten, die die Interessen der NutzerInnen berücksichtigt. Im Vordergrund stehen

¹³ Interview mit Ann-Katrin Agebäck und Jan Christofferson vom Rat für Mediengewalt, 19. Oktober 2000.

¹⁴ Introductory address by the Minister for Culture Marita Ulvskog at the expert seminar Children and Young People in the new Media Landscape (2001). Verfügbar unter: http://www.eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?informationID=11803, 5.3.2001.

vertrauensbildende Maßnahmen der Industrie gegenüber den VerbraucherInnen.¹⁵ Als Beispiel sei an dieser Stelle der Verhaltenskodex von IT-Företagen, der Vereinigung der schwedischen IT- und Telekommunikationsindustrie, angeführt.¹⁶ Aber auch bei der ökonomischen Selbstregulierung kann man nicht von „reiner“ Selbstregulierung sprechen, die unbeeinflusst vom Staat implementiert wurde. Indem Schweden die ökonomische Selbstregulierung fördert (Bericht der IT-Kommission 2000, 69), erfolgt hier auch eine „hoheitlich regulierte Selbstregulierung“.

6.3 Hypothese 3 – Die Verantwortung für illegale Inhalte im Internet ist weniger klar definiert als bei Rundfunk und Presse

Bei Presse und Rundfunk sind die zum jeweiligen Zeitpunkt inhaltlich verantwortlichen AkteurInnen bekannt und erreichbar. Defizite bei der Rechtsdurchsetzung gibt es lediglich bei der „chaotischen“ Presse wie etwa bei Flugblättern, die anonym verteilt wurden (Bonin 2000, 22). Im Internet ist anonyme und pseudoanonyme Kommunikation der Regelfall, da aus ökonomischen Gründen und wegen der Vertraulichkeit der Inhalte auf Verschlüsselung nicht verzichtet wird. Zusätzlich zählen zu den SenderInnen von Informationen nicht nur institutionalisierte und in Standesorganisationen kooperierende Unternehmen, wie etwa beim Rundfunk, sondern auch zahllose „KleinanbieterInnen“. Diese sind vom Staat wegen ihrer großen Anzahl sehr schwer auszumachen. Damit bleiben Inhalte und UrheberInnen teilweise unbekannt und unerreichbar, Inhaltsregulierung kann somit nicht durchgesetzt werden.

Neben allgemeinen Rechtsdurchsetzungsdefiziten ist im Internet in Schweden auch die Frage der Verantwortung für illegale Inhalte nicht klar geregelt. In den traditionellen Medien Presse und Rundfunk ist hingegen die Verantwortlichkeit für Inhalte, die gegen einfachgesetzliche Bestimmungen oder Gesetze im Verfassungsrang verstoßen, eindeutig geklärt. Bei der Presse ist der zum Zeitpunkt der Publikation dafür verantwortliche Redakteur (bzw. die Redakteurin) für die Inhalte verantwortlich (Druckfreiheitsverordnung, Kap. 8 §1). Für Inhalte in der nicht-periodischen Presse sind deren AutorInnen verantwortlich (Druckfreiheitsverordnung, Kap. 8 §5). Die Druckfreiheitsverordnung gibt genau die Verantwortlichkeit für den Fall vor, dass der oder die verantwortliche RedakteurIn durch bestimmte Umstände zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht verantwortlich war (Druckfreiheitsverordnung, Kap. 8 §2). Das Gesetz spinnt eine sogenannte Verantwortungskette, die bis zu jener Person geht, welche die Ausgabe eines Mediums verbreitet oder austellt. Beim Rundfunk ist laut dem Radio- und Fernsehgesetz grundsätzlich der oder die verantwortliche RedakteurIn für die Nichteinhaltung der Inhaltsregulierung haftbar (Informationsfreiheitsgesetz, Kap. 4 §1). Sollte diese/r vertreten werden, ist der oder die StellvertreterIn verantwortlich (Informationsfreiheitsgesetz, Kap. 6 §1). Die Verantwortung lässt sich beim Rundfunk wieder bis zum Verbreiter des Programms ausmachen.

Die Regelung der Verantwortung für illegale Inhalte im Internet ist nicht so deut-

¹⁵ Interview mit Robert Limmergard, Rechtsberater von IT-Företagen, 29. November 2000.

¹⁶ Der Verhaltenskodex ist zu finden unter: <http://www.itföretagen.se>, 2. 12. 2000.

lich. Das „lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor“¹⁷ (BBSA) ist auf Internetdienste anwendbar, die es NutzerInnen erlauben, Nachrichten für andere zu hinterlassen oder deren Nachrichten zu lesen (z.B. mittels Chatrooms). Dieses Gesetz betrifft weder Websites noch traditionelles E-Mail, das sich an eine spezifische Adresse richtet. Es könnte auch für Webhotels¹⁸, Newsgroups¹⁹ und andere Hosting Service Provider²⁰ (HSP) gelten.²¹ Das Gesetz schließt die Haftung für rein technische AnbieterInnen²² aus und macht die AnbieterInnen des Service, also jene Person oder Firma, welche die oberste Kontrolle über das Bulletin Board hat, für illegale Inhalte haftbar (BBSA §3). Damit sind Internet Host Provider gemeint, die ihre Rechner für die Speicherung von Daten zur Verfügung stellen. Sicher ist, dass das Gesetz aufgrund der EU-„Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr“ abgeändert werden muss. Diese Richtlinie enthebt Internet Service Provider und Internet Host Provider von jeglicher Verantwortung für illegale Inhalte, und zwar dann, wenn diese nachweislich nichts mit den Inhalten zu tun haben (Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr Art. 12).

Die Verantwortungsfrage im Internet ist derzeit im Gegensatz zu Rundfunk und Presse nicht klar geregelt – damit ist Hypothese 3 bestätigt. Der Gesetzgeber muss eine eindeutige Rechtslage schaffen, weil Rechtsunsicherheit die Entwicklung des Mediamatiksektors hemmt (Latzner/ Just 2000, 397).

7. Das schwedische Modell

Die in Schweden für die Inhaltsregulierung des Internets dominierenden Ziele sind Jugendschutz sowie Daten- und VerbraucherInnenschutz. Die für den traditionellen Rundfunk maßgeblichen Ziele wie kulturelle Vielfalt, Qualität und Meinungsbildung haben gegenwärtig für die Inhaltsregulierung des Internets keinerlei Relevanz.

Das Regulierungskonzept, mit dem Schweden diese Ziele zu erreichen versucht, stützt sich einerseits auf bestehende medienneutrale (z.B. Datenschutzgesetz, Strafrecht) sowie medienspezifische Gesetze (z.B. Radio- und Fernsehgesetz), andererseits auch auf hoheitlich regulierte Selbstregulierung. Das Konzept baut demnach auf

17 Gesetz der Verantwortlichkeit für elektronische Anschlagstafeln.

18 Ein Web Hotel stellt Speicherplatz auf einem Server (= Computer, der Webseiten lagert und auf Anfrage bereitstellt) zur Verfügung, um Webseiten im Internet zugänglich zu machen. Dieser Vorgang wird auch als „web hosting service“ bezeichnet.

19 Eine Newsgroup ist ein Informations- und Diskussionsforum innerhalb des Internets. Dabei werden Nachrichten zu einem bestimmten Thema ausgetauscht. Die Nachrichten sind für alle Mitglieder der Newsgroup lesbar.

20 Ein Hosting Service Provider stellt eigene Rechner (Server) für die Speicherung von fremden Daten zur Verfügung.

21 Interview mit Jan Rosén, Professor für Medienrecht an der Wirtschaftsuniversität Stockholm, vom 12. Dezember 2000.

22 So genannte Internet Service Provider. Das sind AnbieterInnen, die lediglich die Leitungsverbindungen betreiben und den NutzerInnen zu Kommunikations- bzw. Informationszwecken zur Verfügung stellen.

Abbildung 1: Das schwedische Regulierungsmodell für die Inhaltsregulierung des Internets

Regulierungsziele		
Jugendschutz	VerbraucherInnenschutz	Datenschutz
Regulierungskonzept		
Medienneutrale Gesetze	Hoheitlich regulierte Selbstregulierung	Medienspezifische Gesetze
Kontrolle		
Verschiedene Kontrollinstitutionen		

bestehende Regulierungsstrukturen auf. Es nimmt von einem eigenen Regulierungsmodell für das Internet Abstand, das etwa zusätzliche spezifische Gesetze für die Regelung von Internetdiensten (mit Ausnahme des in der Praxis wenig bedeutsamen BBSA) erfordern würde.

Die Kontrolle dieses Regulierungskonzeptes obliegt keiner speziellen staatlichen Institution, welche die über Internetdienste angebotenen Inhalte auf ihre Gesetzeskonformität überprüft, sondern verteilt sich auf verschiedene Institutionen: Rat für Mediengewalt, Rundfunkkommission, Datenüberwachungsbehörde und IT-Kommission.

8. Zukunftsoption und Schlussfolgerungen

Durch den Konvergenzcharakter einerseits und die Transnationalität andererseits ist eine neue Regulierungspolitik auf inhaltlicher Ebene unausweichlich. Eine solche Politik sollte meiner Ansicht nach konkrete Ziele verfolgen und für eine entsprechende Information von Industrie und Bevölkerung sorgen, um die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen rasch und wirksam durchzusetzen.

Die Regulierungspolitik sollte folgende Ziele haben:

- Datenschutz/ VerbraucherInnenschutz;
- Schutz des geistigen Eigentums;
- Jugendschutz.

Diese Ziele sind mit unterschiedlichen Regulierungskonzepten zu erreichen. In wichtigen Grundsatzfragen wie dem Daten- und VerbraucherInnenschutz müssen klare rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Es besteht keine Notwendigkeit, ein spezielles Gesetz zu formulieren, da bestehende Datenschutzgesetze in Hinblick auf den eCommerce erweitert werden können. Dies gilt ebenso für Fragen des VerbraucherInnenschutzes, wie etwa bei virtuellen Kaufverträgen und dergleichen. Ein klarer gesetzlicher Rahmen kann Vertrauen der KonsumentInnen in den elektronischen Handel schaffen. Die Übertragung der Regulierungssouveränität des Staates auf die Industrie wird selbst von US-amerikanischen Industriellen stark kritisiert, da ein Wettbewerbsnachteil mit Europa entstehe (Zerdick u.a. 1999, 264). NutzerInnen fürchten den Missbrauch ihrer Daten. Gefahrenherde sind die unkontrollierte Weitergabe

von Daten an Dritte und die betrügerische Verwendung von Kreditkarten- und Bankinformationen durch Kriminelle. Weil Unsicherheiten die Entwicklung des Marktes behindern, müssen diese durch klare rechtliche Rahmen beseitigt werden. Zusätzlich sollten Selbstregulierungsaktivitäten das Vertrauen der KonsumentInnen noch erhöhen.

Dies gilt ebenso für das zweite ökonomische Ziel, den Schutz des geistigen Eigentums. Hier gilt der Grundsatz: Was in der realen Welt verboten ist, darf in der virtuellen Welt nicht legal sein. Das Problem des Schutzes geistigen Eigentums entsteht im Internet aus der beliebigen Kombination von Audio-, Video- und Bildinformationen in Multimedia-Produkten und deren billiger globaler Verbreitung in Netzen. Zeitlich begrenzte Schutzzeiten, die in der realen Welt einen Ausgleich zwischen den Interessen der UrheberInnen und dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung der Information schaffen, sind im Internet problematisch, da sich die Regulierungsvorschriften je nach Land unterscheiden (Latzer 1997, 213; einen Überblick liefert Lai 1999). Sowohl in der Frage des Datenschutzes als auch in jener des Schutzes geistigen Eigentums ist aus meiner Sicht eine Harmonisierung zumindest auf EU-Ebene wünschenswert, wenn möglich auch zwischen den USA, Europa und Japan bzw. Südostasien.

Der Jugendschutz macht im Internetbereich eine Deregulierung notwendig. Jugendschutzbestimmungen im Rundfunk, beispielsweise für Werbung, sind nicht auf das Internet anwendbar, da das Internet weder knappe Frequenzen aufweist noch als öffentliches Gut zu bezeichnen ist (siehe Kapitel 6.1). Da jedoch Gewaltdarstellungen oder pornographische Inhalte im Internet unter negative externe Effekte einzuordnen sind, die Marktversagen verursachen können, müssen diese eingedämmt werden. Die Internalisierung der negativen externen Effekte sollte durch Selbstregulierung der NutzerInnen und der Industrie erreicht werden. Dieser Weg bietet sich an, um flexibler auf die zahlreichen bedenklichen Inhalte und die technologische Entwicklung reagieren zu können. Spezielle Gesetze für den Jugendschutz im Internet sind wegen des globalen Charakters des Netzes wirkungslos. Darüber hinaus verhindern unterschiedliche Wertvorstellungen für den Jugendschutz im Internet (im Gegensatz zum Daten- und Verbraucherschutz) eine notwendige Harmonisierung der Gesetzgebung auf internationaler Ebene (Westphal/ Towell 1998, 29).

Die Selbstregulierung sollte auf einer Förderung der gesellschaftlichen Technologiekompetenz, auf Verhaltenskodizes von Industrie oder Netzgemeinschaften, Hotlinediensten, sowie auch auf Filter- und Bewertungssystemen²³ basieren. Entwickelt sich der Markt nicht wunschgemäß (Marktversagen), ist die hoheitlich regulierte Selbstregulierung mit der staatlichen Interventionsoption zu empfehlen. Investieren beispielsweise zu wenige MarktakteurInnen in Selbstregulierungsaktivitäten, so dass ein ausreichender Schutz der NutzerInnen nicht gewährleistet ist, sollte der Staat Selbstregulierung gesetzlich vorschreiben. Medienneutrale Gesetze, wie das Strafrecht, die den Jugendschutz regeln, betreffen natürlich auch das Internet. Hier soll jedoch die Verantwortungsfrage für illegale Inhalte im Internet (z.B. Kinderpornographie) klar geregelt sein.

23 Das sind Programme, die es einzelnen NutzerInnen erlauben, sich selbst den Zugang zu unerwünschten Inhalten zu blockieren oder die totale Zeit des Netzzuganges zu limitieren.

Der Erfolg dieses Regulierungskonzeptes (in Hinblick auf die Erreichung der angestrebten Ziele) hängt von einer effizienten Kontrollinstitution ab. Durch die Konvergenz der Medieninhalte ist es nicht sinnvoll, eine spezielle Behörde oder ein Expertenkomitee einzurichten, das sich ausschließlich auf die Kontrolle der Inhalte der Internetdienste stützt. Es sollte ein Expertenkomitee²⁴ zur Überwachung der gesamten Inhalte von Mediamatik geschaffen werden (Latzer 1997, 200). Dieses soll kontrollieren, ob die gesetzlichen Bestimmungen für VerbraucherInnen- und Datenschutz sowie den Schutz des geistigen Eigentums eingehalten werden, und ob Selbstregulierung der Industrie in Hinblick auf den Jugendschutz funktioniert.

Die Kontrollinstitution sollte folgende Eigenschaften aufweisen:

Unabhängigkeit

Im Bereich des Datenschutzes ist die Unabhängigkeit der Behörde gegenüber Staat und Industrie sehr wichtig, da der Schutz der Privatsphäre ein Menschen- und Grundrecht darstellt. Persönliche Daten haben den Charakter einer asymmetrischen Information, d.h. dass die VerbraucherInnen gegenüber der Industrie ein Informationsdefizit bezüglich der weiteren Verwendung der offen gelegten Daten haben (Latzer 2000, 109). Unabhängigkeit garantiert, den Einfluss der Industrie auf die Institution zu minimieren („Capture-Theory“), und verhindert, dass die Interessen der Industrie und nicht jene der KonsumentInnen verfolgt werden.

Beschwerdeinstanz

Damit erhöht sich die Akzeptanz der Institution durch die NutzerInnen von Mediamatiktechnologien. Dies schafft ein für die Entwicklung des Marktes notwendiges Vertrauen der KonsumentInnen in die Technologie. Die unüberschaubare Informationsmenge im Internet ist ein Grund dafür, warum die neue Kontrollinstitution durch Beschwerden aktiv werden sollte. Erst die Zusammenarbeit mit den NutzerInnen macht eine effiziente Kontrolle möglich.

Eigeninitiative

Die Institution sollte von sich aus aktiv werden, um effizient kontrollieren zu können. In Hinblick auf den Datenschutz können VerbraucherInnen wegen ihres geringen Informationsstandes weder wissen, wie ihre Daten weiter verwendet werden, noch ist ihnen bekannt, dass ihre Rechte verletzt werden.

Transparenz

Das Komitee sollte auch aus unabhängigen WissenschaftlerInnen bestehen, die sich zur Veröffentlichung von Publikationen verpflichten. Diese Publikationen sollten beispielsweise Erläuterungen zu Regulierungen oder Gutachten über neue Selbstregulierungstechnologien (z.B. Filtersysteme) beinhalten. Darüber hinaus sind gezielte Maßnahmen, wie etwa öffentliche Vorträge, wichtig, um das Vertrauen der VerbraucherInnen in die neuen Technologien herzustellen.

24 Heinrich (1994, 111) schlägt die Errichtung eines Expertenkomitees zur Überwachung von Medieninhalten vor.

Abbildung 2: Regulierungsoption für Mediamatikinhalte

Ziele	Datenschutz, VerbraucherInnenschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Jugendschutz
Konzept	Keine speziellen Gesetze Medienneutrale Gesetze werden um die Dimension der Mediamatikinhalte erweitert Verantwortungsfrage für illegale Inhalte muss klar geregelt sein Hoheitlich regulierte Selbstregulierung
Kontrolle	Expertenkomitee für Mediamatikinhalte Eigenschaften: Unabhängigkeit, Beschwerdeinstanz, Eigeninitiative, Transparenz

Abschließend ist festzuhalten, dass innovative Technologien wie das Internet auch innovative Regulierung notwendig machen. Netzpolitik ist aber auf keinen Fall ein unmögliches Unterfangen. Derzeit muss (noch) mit Regulierungskonzepten experimentiert werden. Es lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht klar sagen, ob das schwedische Modell mit der Fokussierung auf hoheitlich regulierte Selbstregulierung die Regulierungsziele erfüllt. Hier sind in naher und ferner Zukunft noch weitere Studien anzustellen. Ein Verharren in den traditionellen Regulierungskonzepten ist auf jeden Fall abzulehnen, da dies Konvergenz und Transnationalität sowie die Marktentwicklung hemmen würde.

Literatur

- Acocella, Nicola (1998) *The Foundations of Economic Policy – Values and Techniques*. Cambridge.
- Baldwin, Thomas F./ McVoy, Stevens D./ Steinfeld, Charles (1996) *Convergence. Integrating Media, Information & Communication*. London.
- Bericht der IT-Kommission (2000) *Sjävreglering inom elektroniska affärer – rapport från ett seminarium, IT-kommissionens rapport 2/ 2000*. Stockholm.
- Bericht des Expertenseminars im Rahmen der EU-Präsidenschaft Schwedens zum Thema „Kinder und Jugendliche in der neuen Medienlandschaft“ (2001). Stockholm, verfügbar unter: http://www.eu2001.se/news/news_read.asp?ilnformationID=12380, 5.3.2001.
- Bonin von, Andreas (2000) *Die Kontrolle digitaler Kommunikationsinhalte*. Baden-Baden.
- Broadcasting Services Amendmend Act (1999), verfügbar unter: www.ozemail.com/~mbaker/amended.html, 22.3.2001.
- Burkart, Roland (1995) *Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder*. Wien.
- Druckfreiheitsverordnung (1949:105), verfügbar unter: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.HTM>, 8.11.2000.
- ESIS Knowledge Base (2000) *Basic facts and Indicators: European Union – November 2000*, verfügbar unter: http://www.eu-esis.org/Basic/basic2000_6_1.htm, 7.3.2002.
- EUROSTAT (2002) *EUROSTAT Jahrbuch 2001: 100 ausgewählte Basisindikatoren*, verfügbar unter: http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=100indic__-DE&mode=download, 7.3.2002.
- Finkelhor, David/ Mitchell, Kimberly/ Wolak, Janis (2000) *Online Victimization – A Report on the Nation's Youth by the Crimes Against Children Research Center. National Center for Missing & Exploited Children, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention*, verfügbar unter: http://www.unh.edu/ccrc/Victimization_Online_Survey.pdf, 16.11.2000.
- Gesetz der Verantwortlichkeit für elektronische Anschlagstafeln, verfügbar unter: <http://www.dsv.su.se/~jpalme/society/swedish-bbs-act.html>, 7.12.2000.
- Grisold, Andrea (1994) *Markt und Staat. Regulierungen am Mediensektor – Theorie und Praxis. Eine Gegenüberstellung von Printmedien und Rundfunk*. Wien.

- Heinrich, Jürgen (1994) *Medienökonomie. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt*. Opladen.
- Heinrich, Jürgen (1999) *Medienökonomie. Band 2: Hörfunk und Fernsehen*. Opladen.
- Hirsch, Stefan (2001) *Netzpolitik – Die Inhaltsregulierung des Internet im Vergleich mit Rundfunk und Presse am Beispiel von Schweden*. Diplomarbeit am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schultz, Wolfgang/ Held, Thorsten (2000) *Konvergenz und Regulierung – Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien*. Baden-Baden.
- Informationsfreiheitsgesetz (1991:1464), verfügbar unter: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19911469.HTM>, 8. 11. 2000.
- Introductory address by the Minister for Culture Marita Ulvskog at the expert seminar Children and Young People in the new Media Landscape* (2001), verfügbar unter: http://www.eu2001.se/news/news_read.asp?ilinformationID=11803, 5. 3. 2001.
- Kiefer, Marie Luise (2001) *Medienökonomik: Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien*. München.
- Lai, Stanley (1999) *Substantive Issues of Copyright Protection in a Networked Environment*. In: *Information & Communications Technology Law*, Vol. 8, Nr. 2, 127–141.
- Lamnek, Siegfried (1995) *Qualitative Sozialforschung. Band 1: Methodologie*. Weinheim (3. korrigierte Auflage).
- Latzer, Michael (1997) *Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk*. Opladen.
- Latzer, Michael (Hg.) (2000) *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft*. Innsbruck/ Wien.
- Latzer, Michael/ Just, Natascha (2000) *EU competition policy and market power in the media-matics era*. In: *Telecommunications Policy*, Vol. 24, Nr. 5, 395–411.
- Ledyard, John O. (1992) *Market Failure*. In: Eatwell, John/ Milgate, Murray/ Newman, Peter (eds.) *The New Palgrave – Dictionary of Money & Finance*. London, 326–329.
- Marchill, Marcel/ Rewer, Alexa (2001) *Internet-Hotlines: Evaluierung und Selbstregulierung von Internet-Inhalten*. Gütersloh.
- Müller, Petra (1995) *Telekommunikation in der Europäischen Union. Innovative Kommunikationstechnologien im Spannungsfeld von staatlicher Regulierung und Marktdynamik*. Freiburg.
- Pethig, Rüdiger (1997) *Die verfassungsrechtliche Verbürgerung von Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland. Koreferat zum Referat von Friedrich Kübler*. In: Kohl, Helmut (Hg.) *Vielfalt im Rundfunk – Interdisziplinäre und internationale Annäherungen*. Konstanz, 31–42.
- Picard, Robert G. (1989) *Media Economics – Concepts and Issues*. Newbury Park.
- Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr, verfügbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/2000/de_300L0031.html, 13. 4. 2001.
- Saxer, Ulrich (1996) *Medientransformation – Bilanz nach einem Jahrzehnt dualen Rundfunks in Deutschland*. In: Hömberg, Walter/ Pürer, Heinz (Hg.) *Medien-Transformation. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland*. Konstanz, 19–44.
- Steininger, Christian (2000) *Zur Politischen Ökonomie der Medien – Eine Untersuchung am Beispiel des dualen Rundfunksystems*. Wien.
- Verhaltenskodex von IT-Företagen, verfügbar unter: <http://www.itföretagen.se>, 2. 12. 2000.
- Wartella, Ellen u.a. (2000) *Effects of Sexual Content in the Media on Children and Adolescents*. In: Feilitzen, von Cecilia/ Carlsson, Ulla (eds.) *Children in the New Media Landscape. Games, Pornography, Perceptions – The UNESCO International Clearinghouse on Children and Violence on the Screen at Nordicom Yearbook 2000*. Göteborg, 141–154.
- Westphal, Heidemarie/ Towell, Elisabeth (1998) *Investigating the future of Internet regulation*. In: *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*, Vol. 8, Nr. 1, 26–31.
- Zerdick, Axel u.a. (1999) *Die Internet-Ökonomie: Strategien für die digitale Wirtschaft (European Communication Council Report)*. Berlin.